

中国物业税研究

理论、政策与可行性

China Property Tax Reform: Theory, Policy and Feasibility

北京大学中国经济研究中心宏观组 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

中国物业税研究 理论、政策与可行性

China Property Tax Reform: Theory, Policy and Feasibility

北京大学中国经济研究中心宏观组 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国物业税研究:理论、政策与可行性/北京大学中国经济研究中心宏观组著.
—北京:北京大学出版社,2007.10

ISBN 978 - 7 - 301 - 12864 - 0

I. 中… II. 北… III. 房地产业 - 税收管理 - 研究 - 中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 160618 号

书 名: 中国物业税研究:理论、政策与可行性

著作责任者: 北京大学中国经济研究中心宏观组 著

责任编辑: 王花蕾

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 12864 - 0/F · 1736

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

电子邮箱: em@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 涿州市星河印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米 × 960 毫米 16 开本 13.25 印张 168 千字

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 0001—5000 册

定 价: 32.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

作者简介

北大中国经济研究中心宏观组成立于1998年,主要成员是师从易纲教授的硕士生和博士生。在易纲教授的指导下,宏观组的同学们对宏观政策、中国通货紧缩形成机制及其与经济动态之间的关系作了全面深入的讨论。成立以来,宏观组完成了近十个与宏观经济政策相关的重大课题,包括国家自然科学基金资助的“中国通货紧缩研究”及其他机构资助的“十五计划对香港经济研究”、“资产证券化”等研究项目,出版了《宏观政策调整与坚持市场取向》、《1998—2000年中国经济通货紧缩研究》、《预防通货紧缩和保持经济较快增长研究》等著作,在社会上引起了广泛的关注。同时,宏观组成员在《经济研究》、《金融研究》、《国际经济评论》等核心刊物上累计发表了三十多篇论文。

宏观组的讨论和研究不仅取得了丰硕的学术成果,也使宏观组的成员受益匪浅。良好的训练使从宏观组走出的同学不论是去哈佛、斯坦福等学府继续深造,还是投身于国内金融事业,都游刃有余。他们在繁忙的工作之余,短暂的回国探亲期间仍然不间断地参加宏观组的聚会,给宏观组带来更多更新的思想和各种不同的声音。同时,随着每年新鲜血液的注入,宏观组积蓄着越来越强大的研究能力,始终保持着热情和活力,不断地为中国经济问题的探讨做出贡献。

前 言

—

物业税的开征是近年来一个热门话题。无论是在政界、学术界，还是在寻常老百姓之间，关于物业税的讨论都不绝于耳，各种消息、评论与传闻也常常见诸报端。这些文章中不乏意见相左乃至互相矛盾者。有人宣扬物业税对国家经济和财政的种种益处，也有人视物业税为洪水猛兽；有人认为物业税将大大抑制房产投机行为，也有人称物业税对房价上涨的影响微乎其微……

物业税之热并不是一个偶然的現象，因为它是有关国计民生的问题。说它有关国计，是因为物业税的开征直接影响地方政府的财政收入，关系其财政职能，是我国财税体制改革的重要部分；说它有关民生，是因为物业税的纳税人直接是广大民众，它对房价的影响也与百姓的生活息息相关。2003年10月中共中央十六届三中全会《中共中央关于完善市场经济体制若干问题的决定》中有“条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关税费”；2005年10月中共中央十六届五中全会关于第十一个五年规划的建议中有“稳步推行物业税”，其重要性可见一斑。

尽管各界已经对物业税展开了广泛的讨论,但是到目前为止,大部分的讨论仍然有流于表面的嫌疑,这主要表现在如下几个方面:一是对国外物业税实际征收经验的介绍不够深入,往往只是一般性地论述物业税在各国税收中的地位和影响,对具体征收过程如何设置、为什么这样设置的研究仍不够细致;二是理论深度不够,对国外经济学、财政学界数十年来与物业税相关的研究成果缺乏深入的了解与介绍;三是容易“一叶障目”,往往缺乏把物业税放在财税体制改革,乃至整个中国政治经济体制变革的大环境、大框架中看问题的高度;四是大部分观点都是概念性、逻辑性的论述,缺少实证上的量化分析作为支持。

一方面物业税是社会热点,试点开征乃至全国范围的推行将逐渐出台;另一方面,国内的研究讨论仍有不少欠缺。北京大学中国经济研究中心宏观组在此时推出这本《中国物业税研究:理论、政策与可行性》,可谓正当其时。本书的主要目的是全面介绍物业税的方方面面,包括物业税的历史和政治、经济理论,以及各国经验、征收过程、与公共财政的关系、对房地产市场的影响等各个方面;以事实性材料为主,辅以逻辑分析与数据支持,意在为这一领域提供一个比较全面的背景材料,为进一步的讨论和将来政策的出台提供支持。

本书各章就是针对以上阐述的几方面展开论述。在全书的开始,第一章是一个对于物业税整体的论述。第二章至第四章详细介绍了物业税最基本的征收流程、税基和税基评估方法等问题,并回顾了中国自身的房地产税费的历史和别国物业税改革的经验。这一部分主要是实践性或者经验性的介绍,基本不涉及理论探讨。第五章综述了物业税征收的理论——受益论和新论,试图从理论角度去理解物业税的税收负担群体。第六章和第七章分别从理论和实证的角度将物业税放在财政体系下去思考物业税征收的影响和可行性。第八章则从政治经济学的角度阐述了在物业税改革中各个利益集团之间的博弈关系。最后,社会上最受关注的问题之一是物业税的征收对于不动产价格的影响,

本书的最后一章基于中国的数据指出征收物业税会提升持有不动产的成本,对消费性需求与投资性需求都有抑制作用,因此能有效遏制房价上涨。

希望不同背景的读者阅读此书时都能有所收获。一般读者能借此书对物业税有一个全面的了解;有一定经济学背景的读者能了解这一领域的主要观点,作为进一步阅读其他文献的准备;对这一领域已有相当了解的学者能够从书中的论述中获取灵感,利用书中的材料来支持进一步的研究;此外,对政府,特别是地方各级政府中税务部门的同志在研究制定和操作物业税的过程中也能有帮助。

本书由北京大学中国经济研究中心宏观组在充分讨论与交流的基础上合作撰写完成。各章执笔人为:第一、二、三、四章由吴慧敏执笔;第五章由梁东擎执笔;第六章由熊奕执笔;第七章由易纲、韦志超执笔;第八章由宋啸啸执笔;第九章由李可、宋啸啸执笔。当然,各作者自负自己所撰写的章节的文责。

二

物业税既不像所得税那样容易受企业、人口流动的影响,也不像营业税、增值税等流转税种那样与经济结构、经济周期高度相关,对经济活动的扭曲也较小,能给地方政府提供稳定的收入来源,这些特点都奠定了物业税作为地方性主力税种的地位。

在许多国家,尤其是西方国家,物业税有着悠久的历史,长期以来一直是地方性的主力税种。尽管随着所得税、流转税等税种收入的增加,物业税占总体税收的比例有下降趋势,但其作为地方主力税种的地位仍然没有动摇。例如,2002年物业税收入占美国州级以下(不包括州级)地方政府税收收入的70%以上。数十年来,许多传统上没有物业税征收历史的亚洲新兴国家也引入了物业税。除了增加地方政府财政

收入之外,抑制房价投机也是这些国家引入物业税的重要政策目标。日本在20世纪50年代初废除地租(农业税)而引入固定资产税,90年代之后又有数次改革;韩国在80年代末进行了房地产税收改革,都是这样的例子。

与多数东方国家类似,我国并没有征收物业税的传统,历史上我国对土地一般征收田赋,这是对土地农业产出物的课税,具有所得税性质。建国以来,我国逐步推行了城市房地产税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税等多种与地产、房产相关的税种,但存在税种过多、缺乏协调、实际征税面窄等许多问题。随着中国经济环境的不断发展,引入统一的物业税逐渐水到渠成,作为整体财税改革中配套的一环,可以起到多方面的作用。

第一,征收物业税有利于理顺中央政府与地方政府的关系。

中国自古以来是高度中央集权的国家,实行郡县制,地方各级官员由中央政府委派,对中央政府的责任是硬约束;为官一任造福一方、对当地百姓负责是第二位的。地方政府基本上没有立法权。高度集权的国家不仅造成社会组织、社区的缺失,也造成没有真正意义上自我管理的地方政府,地方政府仅仅成为中央政府的派出机构。征收物业税是对这一状况的改进。首先,物业税赋予了地方政府更多的立法权,加大了地方政府自我管理的压力;促使地方政府不仅要对上负责,更要对作为纳税人的当地百姓负责,从而配合公众舆论监督的加强,改变地方政府的行为准则。其次,物业税作为相对稳定的地方税种,有利于稳定地方财政收入,匹配财权与事权。

第二,征收物业税有利于优化房地产税制。

物业税是一种保有税,只要持有物业就要交税。在目前中国的不动产税收体系下,大部分税负都在流转环节,保有环节的税负很轻,当下需要强化的正是保有税而非流转税。但是,征收保有税的难度往往高于流转税,需要经过长时间的调查、研究和准备工作后才能顺利开

征。正是由于这个原因,短期内出台的、以调控房价为目的的税种,往往是针对流转、交易环节的。流转税虽然易于开征,其弊端也是明显的:一方面限制了房屋的交易和流转,不利于房地产市场的有效运行;另一方面,交易税越多,总税赋就越重,税种也越复杂,出台物业税的难度和阻力进一步加大。所以,尽管物业税开征的难度高,还是应该坚决开征,并且越早越好;出台的同时还要相应简化流转税种,降低税率,达到优化房地产税制的目的。

第三,征收物业税有利于建设环境友好型社会与资源节约型社会。

众所周知,中国人地关系紧张,但是中国的人均住宅面积与其他资源紧张国家相比却相对较高,而物业税是基于房屋持有成本的税种,房屋面积越大、价格越高,税收也相应越高。因此,这种税收有利于高质量、舒适型的住宅建设导向,也有利于降低人均住宅面积,保护环境,建设资源节约型社会。

第四,征收物业税有利于转变政府职能,使其向提供公共建设、公共服务方向发展。

因为工业项目能带来就业和税收,于是目前各级政府都在“大干快上”地推出工业项目。随着社会主义市场经济体制的建立,地方政府的职能要发生转变,要从直接抓经济项目转移到执法监管、社会管理和公共服务上来。前不久,成都和杭州打擂台,争论谁是最适合人类居住的城市,这是一个好现象。最适合人类居住的地方要自然环境好、基础设施好、社会治安好、教育质量好、公共秩序好、文化氛围好,这些都要求地方政府做好社会管理和公共服务。如果开征物业税,那么一方面该税收的收入与居住环境挂钩,公共服务越好,房价就越高,税收收入也就越多,可以激励地方政府加强社会管理,改善居住环境;另一方面也有利于民众监督政府的政绩,有利于改善目前以工业发展为中心的政府导向,使政府向公众服务型转变。

在现行房地产税制与土地出让金制度之下,地方政府从土地上获

得的收入主要是土地出让金的一次性收入,不稳定性很大,这在一定程度上加剧了地方政府的短期行为问题。征收物业税使房价和地价下降,实际上是把一部分的一次性收入变成了长期现金流,增强了政府收入的长期性,有利于激励地方政府作决策时更长远地看问题,减少短期行为。

三

中国的物业税如何立法,如何征收,一直都有广泛的争议。物业税改革方案的设计是一项系统工程,既要考虑到物业税本身的特点和政策目标,又要结合中国国情,还要兼顾可行性以避免过于复杂的机制设计使得征收成本过高。因此,遵守下面几个原则是非常重要的:

第一,物业税的推出和税率的制定应当遵循“中央作决策,立法在省一级,征收和规范在县市”的原则。

物业税是地方性税种,应当给予地方政府一定范围内的自主权决定本地的税率,借此控制地区税收的规模。所以,可以建立一个分级决策的机制:先由中央制定征收物业税的政策,定出税率的上限与下限;再在遵照中央政策的前提下,由省级人民代表大会立法征收物业税,根据地方经济情况差异进一步限定可行税率的范围;最后由市、县级地方政府考虑自身财政状况、辖区内房地产市场、居民收入等各方面情况后决定当地物业税的实际税率,并具体规范和执行物业税的征收过程。

为什么决策权要在中央政府?中国是一个统一的国家,作为一项重大税收制度,要由中央决策。实际上党的十六届三中全会和十六届五中全会的文件已经表明了执政党和中央政府的决策方向。

立法权赋给省一级,则是基于如下原因:中国是一个大国,各省情况有很大的不同。省级是行政管理权中的一个重要层级,物业税是一个地方税,省级政府和人大立法有利于增加物业税的公信力和对当地

的适用性,增加物业税的可操作性,同时也是各省发挥特长和适度竞争的一个平台和窗口。

实行物业税,是在立法意义上稳定地将物业税的征收权永久地交给地方政府。如果说地方政府的绝大多数权力是中央政府赋予的,那么物业税应该是另类,是地方政府自己的权力。有权力就有义务,就要解决监督和问责制的问题。绝大多数权力是中央给的,地方政府官员当然要对中央负责。而物业税的监督来自纳税人,制衡来自地方间的竞争。问责制的压力来自纳税人和媒体舆论。因此实行物业税不仅是增加了一个税种,而且是引入了一种新机制。它会改进人们的思维模式和地方官员负责任的方向,创造出一个向纳税人负责的机制。

第二,物业税的征收对象必须是全部住房,包括城市住房与乡村住房,商业用途住房与居住用途住房,存量房与新房;也不应区分是房主的第几套房产。

物业税的征收本身已经是一个复杂的过程,如果再区分征收对象,对一部分房产进行免税处理,那么一方面会增加税制的复杂性,使管理难度加大;另一方面也不能体现公平原则。更重要的是,对部分房产免税会滋生逃税的空间,部分人可以通过各种方式将自己的房产划入免税的类别,从而免交物业税,这对物业税的推行与社会的稳定都是十分不利的。

我们的原则是所有房屋都要缴纳物业税,包括各种各样的存量房、新房和二手房。有人问,存量房主在购房时已经直接或间接地负担了各种税费,是不是可以不缴纳物业税?回答是,存量房业主也要缴纳物业税,因为物业税中不仅含有各种和土地相关的税费,而且还含有今后每年市政公共服务的费用。由于存量房业主在购房时已经负担了各种和土地相关的税费,所以,可以考虑引入一个十年左右的过渡期,在过渡期内给予存量房业主优惠税率,比如基于法定税率减半征收。过渡期之后,对所有房屋征收统一规范的物业税。

特别地,有一类观点认为自住房可以不征物业税。这种观点是存在疑问的。我们认为,物业税的征收对所有房产应一视同仁,自住房也要交物业税。原因有以下几点:

其一,物业税只有绝大多数人参与,才能达到上述目的。只有广大纳税人都参与,才能充分发挥他们的监督职能,才能实行真正意义上的问责制,督促地方政府做好社会管理和公共服务工作,而不是忙于招商引资。如果自住房不用交纳物业税,大多数人就不会关心物业税的征收和使用,没有了监督政府的动力,这项税收政策的推出就丧失了意义。

其二,自住房不交物业税不存在可操作性。有的居民一家有好几套住房,如果自住房不用交物业税,那么父母一套,儿女一套,最后还是没人交税,提高了征税的操作成本,使物业税的征收流于形式。

其三,若自住房应分“豪华”与“非豪华”,且只有豪华自住房才需缴税,那么豪华与非豪华又该如何界定?要多大、多豪华才要交物业税,300 平米交不交?这种划分在实践中会遇到许多困难。事实上,下文将提到的起征点就是对缴税与免税房屋的最好的划分,在起征线以上的所有房地产持有者都应该缴纳物业税,否则就达不到建设资源节约型、环境友好型社会的目的。

第三,充分考虑纳税人的经济能力,合理制定物业税税率。

物业税税率的设定必须适宜。过低的税率难以弥补征收过程本身的成本,会降低地方政府征税的积极性;过高的税率则会加重百姓的负担,还可能引发逃税、抗税等各种问题。

首先要明确的是,物业税的征收更应被看做是税收体制的调整,而非简单地增加一种税收。因此,在开征物业税的决策和立法过程中要坚持总体税率不变的原则,做到有增有减,使开征物业税后的影响为中性。这意味着在开征物业税的同时,要实施城镇建设税费改革,相应取消有关收费,适当降低其他有关税率(例如可以考虑适当降低个人所得

税税率),以维持税收总负担基本不变。

在征收物业税前,首先要评估待征税住房的市场价格,以确定税基。考虑到评估的成本,借鉴各国经验,中国物业税税基的评估周期可以因地制宜,大致设为3—5年评估一次。在两次评估之间,可以采用固定税基,也可以采用指数化方法计算税基。由于房价趋势一般是上涨的,以评估时房价为固定税基,定后几年不变(直至下次评估),既简单易行,又对纳税人有利。

税率的具体设置也应遵循简单易行的原则,不宜过于复杂。以下两个标准可以作为参考:一是年税率为市场房价的0.3%—0.7%之间,二是年税率为房屋租赁市场月租金价格的0.4—0.8倍。举例来说,一套市场价格为50万、月租3000元的房产,按照第一个标准每年需缴纳的物业税应在1500—3500元之间;按照第二个标准,则应在1200—2400元之间。上述两种标准给出了比较适当的税率范围,实际税率的确定需要各方面综合考虑,但如无特殊原因,应当落在这两个范围内才比较合理。

此外,还应设定适当的起征点,使价值较低的房产可以免于缴纳物业税。起征点的决定应当符合这样的判据:保证真正以农业收入为主要收入来源的农村地区的住房价格在起征线以下,使此类地区的居民可以免于缴纳物业税,而城市住房,或是工商业收入占居民收入较大部分的农村地区住房则在起征线以上。考虑到各地经济、房价存在差异,起征线也应由各地方政府具体决定,中央及省级政府只负责设定大致的区间,并对地方政府予以指导。这里的原则是:物业税是城乡统一的,不要在物业税的设立上再搞城乡分割的立法和政策;但借助于起征点的设定,在事实上达到免除以农业收入为主的农村居民的物业税负担的效果。

按照以上原则征收物业税,可以真正体现“公平纳税”,所有房产都计入税基;同时,富则多交穷则少交,低于起征点更可以免于交税。地

方政府制定税率,充分体现了地方灵活性,但是国家也要有能力对总税率进行控制,能够调控全局。

当然,上述的几个原则只是基础性的,并不能涵盖物业税的方方面面。物业税在其推出与征收的过程中还会遇到各式各样的问题,每个问题都需要在事实基础上的细致考虑才能很好地解决。试举两例:

一是房价与地方政府积极性的问题。物业税一旦开征,房价必然会受到影响,哪儿先征,哪儿的房价就可能会先下跌或少涨,这会影响地方政府对征收物业税的积极性。对此,本书第九章专门研究了物业税与房价的关系,研究结果表明,征收物业税对房地产市场有一定影响,但房地产价格的跌幅有限;从长远来看,征收物业税能给地方政府带来稳定的收入。即便如此,对于地方政府积极性问题,中央要尽快做出启动试点的决策,通过中央财政转移支付和税收返还等渠道,建立激励机制,鼓励地方政府试点。

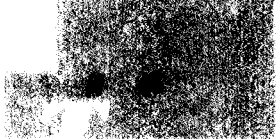
二是听证会的问题。听证会是一种很好的民众与政府沟通以使民意上达的方式,在许多国家的物业税征收与政府预算决定的过程中都具有一定地位;但也要注意其适用性。以美国伊利诺伊州物业税的征收为例,听证会是地方政府以支定收过程中的一步,其作用是与居民商讨地方政府开支,限制地方财政支出无效率膨胀。但如果中国要在物业税开征之前举办一个听证会来询问是否应征物业税,结果必然是遭到广泛的反对,因为所有的老百姓都会赞成税种越少越好,税率越低越好。因此,听证会可以开,但前提条件是中央开始征收物业税的决策已经做出、省一级立法已经通过、税率的范围已经确定。如果开听证会讨论是否开征物业税,那就大错特错了。听证会可以讨论开征物业税的一些有关民生的技术细节,老百姓如何监督地方政府使用物业税,等等。政府应当有魄力尽快做出决定,立法征收物业税;随着时间推移,引入物业税的难度只会越来越大。

纵观世界各国,如果把征收物业税的国家与未征收物业税的国家

作一比较,就会发现,绝大多数发达国家都开征了物业税,有物业税的国家往往对产权更加尊重,对私产有保护,对权力有制衡。物业税实际上体现了对私产的尊重。这既是因为物业税本身就建立在承认私产的基础之上,征收物业税意味着国家承认了房主对房产的所有权不容侵犯;也是因为物业税能够改变政府激励、增加纳税人意识、加强舆论监督,从而增强对个人财产的保护意识和保护力度。相反,穷国、不发达国家、法制不健全的国家一般无法规范地开征物业税。能否成功地、平稳地开征物业税,影响到中国能否成功地在市场经济的道路上再上一个高度。物业税的开征是法制建设与产权保护的里程碑,有利于理顺中央政府与地方政府财权和事权的关系,有利于加强百姓对政府的监督。尽管房屋业主、经济学家乃至社会各界都可以从不同的角度举出许多质疑开征物业税的理由,提出不同意见,但这些都可以在听证会和讨论中逐渐取得共识。从长远来看,开征物业税对社会公众和政府是有利的。我能想象出开征物业税的阵痛,我真诚地希望公众能以平常心度过此阵痛,使中国各地能平稳地开征物业税。



2007年9月



目 录

第一章 物业税概况介绍 /1

1.1 物业税简介 /1

1.2 物业税征收具体流程简介 /3

附录 重点名词解释 /7

第二章 我国房地产税收发展史 /9

2.1 1911 年以前 /9

2.2 1912—1949 年 /13

2.3 1949 年新中国成立以后 /17

2.4 我国现行房地产税收状况 /21

第三章 物业税税基选择及评估体系设计 /26

3.1 征税目标划分的物业税类型 /26

3.2 价值评估划分的物业税类型 /33

3.3 适合于我国现状的物业税税基模式 /38

3.4 物业税税基评估方案的设计 /39

3.5	物业税税基评估方案的模拟实施 /42
第四章	外国税制改革经验借鉴 /55
4.1	日本的税制改革 /55
4.2	韩国的税制改革 /60
第五章	物业税的理论概述 /67
5.1	受益论简介 /68
5.2	新论简介 /76
5.3	受益论与新论的区别与联系 /81
5.4	对于两种理论的选择 /83
5.5	小结 /86
第六章	物业税与公共财政 /87
6.1	公共财政理论 /88
6.2	地方财政理论 /91
6.3	分税制改革以来我国公共财政及地方财政体制 /98
6.4	我国财政体系面临的问题、发展方向与物业税 /106
6.5	物业税与地方财政收入 /109
6.6	物业税与政府职能转变 /111
6.7	总结和补充 /116
第七章	物业税改革与地方公共财政的实证分析 /118
7.1	概述 /118
7.2	土地出让制度和房地产税制改革方案 /121
7.3	实证预测方法 /126
7.4	数据 /128
7.5	实证结果 /128
7.6	结论和进一步研究 /135